

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：嘉義市政府、交通部公路總局。

貳、案由：嘉義市政府遲未依投資契約約定，成立「嘉義市先期交通轉運中心」營運績效評估委員會並完成年度評估，復未依促進民間參與公共建設法增訂條文規定，每年至少辦理1次營運績效評定，任令該轉運中心部分委外營運項目績效欠佳情事持續多年仍未能解決，顯未善盡履約管理及督導之責，核有怠失；又，交通部公路總局未能掌握該轉運中心啟用後即閒置之情形，經媒體報導後，始提經行政院活化閒置公共設施專案小組列管追蹤，消極懈怠致斲傷政府形象，嗣於解除列管後，復未掌握該轉運中心前棟及後棟2樓室內空間持續閒置情形，即時輔導協助改善，亦有疏失，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

交通部為促進大眾運輸永續發展，針對地方公共交通網候車設施缺乏、路線整合不力、接駁轉乘不便等問題，提出改善策略與補助，乃推動「國家發展重點計畫-提昇地方公共交通網計畫」，計有「規劃構建轉運中心及高乘載優先通行設施」等6項措施，執行期程為民國(下同)93至96年度(94年起移列該部公路總局辦理)，由各縣市政府及相關主管機關逐年依實際需求提出申請。嘉義市政府(下稱市府)遂於93年11月30日提報「嘉義市先期交通轉運中心(下稱嘉義轉運中心)規劃設計監造案」，經交通部公路總局(下稱公路總局)陳報交通部並建議核列補助規劃及設計費新臺幣(下同)400萬元(中央補助及市

府自籌各400萬元，總計800萬元)，復經交通部陳報行政院審查後，行政院於94年7月8日函復同意。嗣因市府遲未完成發包作業，公路總局乃於94年12月15日函復市府，不予補助。另，市府於93年9月29日辦理「嘉義市設置交通轉運中心可行性研究與先期規劃」採購案，經同年11月10日議價結果，以470萬元決標予鼎漢國際工程顧問股份有限公司，並於95年4月18日完成驗收。嗣公路總局召開「95年度提昇公共交通網計畫」初、複審會議後，於95年4月21日再陳報¹交通部並建議核列補助設計費400萬元，經交通部轉陳行政院審查並於同年6月26日函復同意。

96年間，市府再獲公路總局補助工程費(含監造)2億元，市府自籌7千萬元，總計2億7千萬元。嘉義轉運中心新建工程乃於96年12月28日以2億3,981萬1,432元決標予鈺通營造工程股份有限公司，嗣於99年5月17日完成驗收，工程結算金額2億6,004萬餘元，主要工程項目包括：地下1層可容納70個小汽車席位之停車場、2棟地上2層合計15席大客車月台(含1席備用月台)之客運轉運站、1棟404席車位之機車停車場，及改建跨站行人天橋。市府並於100年1月20日依促進民間參與公共建設法(下稱促參法)規定以OT(Operate-Transfer, 營運-移轉)方式委託國光商行股份有限公司(下稱國光商行)經營管理，並同步開始營運(契約期間為100年1月20日至107年2月11日，嗣延長6個月至107年8月11日；107年8月12日重新委託國光商行經營管理，契約期間為107年8月12日至113年8月11日)。

嗣因世新新聞於101年11月22日報導「轉運站前棟閒置多時 議員：準蚊子館」，自由時報同年11月23日亦刊

¹ 嘉義市政府未重新提報計畫。

載「短程業者未進駐 嘉市後站轉運中心空一半」等新聞，國立臺灣師範大學兼任副教授姚瑞中亦於102年10月編著出版「海市蜃樓Ⅲ：台灣閒置公共設施抽樣踏查」，披露嘉義轉運中心前棟1樓4席月台未出租，且前棟1、2樓及後棟2樓有閒置疑慮等情，經公路總局於102年11月12日提報交通部說明嘉義轉運中心閒置情形，行政院公共工程委員會(下稱工程會)並於同年12月23日將該轉運中心納入列管活化。嗣經交通部(公路總局)確認設施使用情形已達活化標準，經工程會於105年7月18日召開行政院活化閒置公共設施105年度第2季督導會議決議同意解除列管，後續請交通部自行管控。惟據審計部106年度中央政府總決算審核報告，認嘉義轉運中心部分設施空間仍閒置未利用，亟待檢討改善，案經本院調閱公路總局、市府、審計部等機關卷證資料²，復於108年1月7日現場履勘並詢問市府、公路總局等機關人員，已調查完竣，市府及公路總局確有違失，應予糾正促其注意改善。茲臚列事實與理由如下：

- 一、嘉義市政府自嘉義市先期交通轉運中心於100年1月20日委託營運起，遲未依營運移轉案投資契約約定，於簽約日起6個月內，即100年7月20日之前，成立營運績效評估委員會並完成年度評估，雖經審計部臺灣省嘉義市審計室多次函請檢討改進，且促進民間參與公共建設法亦於104年12月30日增訂條文，要求主辦機關應於營運期間內，每年至少辦理1次營運績效評定，惟嘉義市政府仍迄至106年8月始成立營運績效評估委員會，並辦理第1次營運績效評估，致未能及時督促廠商改善營運狀態及提出商業活絡方法，任令嘉義市先期交通轉運中心部分委外營運項目績效欠佳

² 公路總局以107年11月30日路運計字第1070133995號、嘉義市政府以107年11月27日府交行字第1072307425號、審計部以107年11月30日台審部交字第1070013586號函復。

情事持續多年仍未能解決，顯未善盡履約管理及督導之責，核有怠失。

- (一)依據市府與國光商行所簽訂之嘉義轉運中心營運移轉案(下稱嘉義轉運中心OT案)投資契約5.2.5(營運資產維護管理)規定：「1. 乙方(國光商行)應隨時維持本計畫之營運資產為良好之營運狀況……」、5.7.2(營運績效評估)規定：「甲方(市府)得隨時派員對乙方經營本計畫交通轉運中心進行績效評估及提出改善建議；其營運績效評估委員會組織章程暨管理辦法如附件二所示，並應於每年11月30日前完成該年度之評估，乙方應將營運績效之建議，列入次年度工作計畫中。」投資契約附件二、「嘉義轉運中心OT案」營運績效評估委員會組織章程暨管理辦法第3條「營運績效評估方法」第1款規定：「甲方(市府)……應於投資契約簽訂之日起6個月內成立評估委員會，應設委員7人，由甲方自政府機關官員、社會各界專家學者中遴選組成。」及第4條「營運績效評估項目及標準」第1款規定：「營運績效評估項目應包含本案之執行情形、相關契約規情形、相關設施或設備之維修改善情形及消費者之滿意度等。」且促參法於104年12月30日增訂第51條之1規定：「(第1項)主辦機關應於營運期間內，每年至少辦理1次營運績效評定。(第2項)經主辦機關評定為營運績效良好之民間機構，主辦機關得於營運期限屆滿前與該民間機構優先定約，由其繼續營運。優先定約以1次為限，且延長期限不得逾原投資契約期限。(第3項)第1項營運績效評估項目、標準、程序、績效良好之評定方式等作業辦法，應於投資契約明定之。……」是以，市府應於投資契約簽訂之日起6個月內成立評估委員會，並於營運

期間內，每年至少辦理1次營運績效評定，以善盡履約管理及督導之責。

- (二)惟據審計部查核報告指出，市府未依上述營運績效評估委員會組織章程暨管理辦法第3條及嘉義轉運中心OT案投資契約5.2.5等規定，於100年7月20日前(簽約日起6個月內)遴選政府機關官員及專家學者成立營運績效評估委員會，並於同年11月30日前辦理營運績效評定作業，以提出營運建議，前經該部臺灣省嘉義市審計室(下稱嘉義市審計室)多次(101、102及104年)函請該府檢討改進，該府仍遲未成立營運績效評估委員會辦理營運績效評估，直至106年8月29日始成立營運績效評估委員會，同年9月13日始辦理第1次營運績效評估，致未能逐年評估國光商行履約情況及經營能力，並適時依營運績效評定結果要求其檢討改善及提出商業活絡方法，並列入次年度工作計畫中，無法藉由營運績效評估委員會提升營運持續欠佳項目之績效。
- (三)另據市府函復說明，該府(交通觀光處)曾於103年7月24日簽辦成立營運績效評估委員會，惟後續因人員異動頻繁，辦理情形查無相關文件。迄至106年6月15日，市府(交通觀光處)再次簽辦營運績效評估委員會成立事宜，同年8月29日函文聘請委員，並於同年9月13日召開「嘉義轉運中心營運績效評估會議」。依該營運績效評估會議紀錄載明，該次會議為「第1次」召開之會議，並提出「建議納入協力業者(如國道客運業者)滿意度，聽取業者需求，作為精進改善方向」、「請瞭解客運(如日統)停止進駐轉運站原因，以檢討營運是否有改善事項」、「未來轉運站營運計畫，請提出人潮、商業等活絡方式」、「請市府與營運廠商協力，促進縣公車處路線進

駐意願」等改善及建議事項。

(四)由上可見，嘉義轉運中心以OT方式委託國光商行營運後(契約期間為100年1月20日至107年2月11日)，市府並未依投資契約規定，於簽約日起6個月內，遴選政府機關官員及專家學者成立營運績效評估委員會，辦理營運績效評估，經嘉義市審計室於101年及102年函請改善後，該府始於103年簽辦成立營運績效評估委員會，然後續復因人員異動頻繁，而未辦理營運績效評估事宜，嗣經嘉義市審計室再於104年函請改善，而促參法亦於104年12月30日增訂第51條之1，要求主辦機關應於營運期間內，每年至少辦理1次營運績效評定(第1項)，該府仍迄106年8月始成立營運績效評估委員會，並辦理第1次營運績效評估，距OT案投資契約簽訂已逾6年7個月，距契約屆期亦僅餘不到半年時間(該契約嗣延長6個月至107年8月11日止)，更顯見國光商行營運6年餘，市府未善盡履約管理及督導之責。

(五)綜上，市府自嘉義轉運中心於100年1月20日委託營運起，遲未依OT案投資契約約定，成立營運績效評估委員會並完成年度評估，雖經嘉義市審計室多次函請檢討改進，且促參法亦於104年12月30日增訂條文，要求主辦機關應於營運期間內，每年至少辦理1次營運績效評定，惟市府仍迄至106年8月始成立營運績效評估委員會，並辦理第1次營運績效評估，致未能及時督促廠商改善營運狀態及提出商業活絡方法，任令嘉義轉運中心部分委外營運項目績效欠佳情事持續多年仍未能解決，顯未善盡履約管理及督導之責，核有怠失。

二、交通部公路總局未能掌握嘉義市先期交通轉運中心啟用後即閒置之情形，經媒體報導後，始於102年11

月提報交通部說明，並經行政院活化閒置公共設施專案小組於同年12月納入列管追蹤，消極懈怠致斷傷政府形象；嗣於解除列管後，復未督促嘉義市政府積極改善，致未能掌握該轉運中心前棟及後棟2樓室內空間持續閒置情形，即時輔導協助改善，亦有疏失。交通部並應轉飭所屬公路總局，積極協助嘉義市政府協調嘉義縣公共汽車管理處營運之市區公車進駐，以提高嘉義市先期交通轉運中心月台使用率，俾進一步帶動人潮，活化該轉運中心內部空間。

- (一)依行政院98年2月3日修正之「行政院活化閒置公共設施推動方案」(下稱活化推動方案)肆、一「清查及列管原則」規定：「以媒體報導及審計部調查報告資料為基礎，由主管機關³清查各機關已完工，但未依原計畫使用、使用率偏低……具潛在閒置情形之公共設施，其中：(一)中央機關……補助地方政府興建案件，於提報行政院活化閒置公共設施專案小組(下稱行政院專案小組)備查後，納入列管追蹤。……」陸「方案執行期限」規定：「本方案執行期限至101年5月，後續公共設施使用效益之管考，由各主管機關本於職權追蹤辦理。」及該院102年5月31日核定之「行政院活化閒置公共設施續處作法」⁴(下稱活化續處作法)參、三、(二)規定略以：主管機關對於歷年補助地方興建之公共設施，應適時清查並掌握其使用現況，如有低度使用或閒置情形，應持續輔導協助完成活化。參、四「強化閒置設

³ 公路總局為嘉義轉運中心興建經費補助機關，亦為工程會「活化閒置公共設施案件之中央目的事業主管機關認定原則」所稱之中央目的事業主管機關。

⁴ 活化推動方案執行期限至101年5月，因立法院、本部對於閒置公共設施之後續清查、活化、管考等仍有疑慮，為利各目的事業主管機關對未完成活化案件仍有依循標準，以及使閒置或使用率較低之公共設施得以被持續清查、列管與活化，工程會因而訂定活化續處作法；活化續處作法係延續活化推動方案既有機制辦理。

施之追蹤管考」規定，閒置公共設施前經行政院專案小組納入列管案件，經同意解除列管後，各主管機關仍應督促設施管理機關於每年1月底前，至工程會「行政院活化閒置公共設施管理系統」填報前1年度使用情形，俾利追蹤使用效益，如再有低度使用或完全閒置情形，主管機關檢討提報工程會納入列管。另依工程會102年7月23日召開會議研商「活化閒置公共設施列管案件之中央目的事業主管機關認定原則」第1項規定：「該設施中央有補助設施興建經費時，其中央目的事業主管機關即為補助機關……。」嘉義轉運中心係公路總局「提升地方公共交通網計畫」經費補助，其經費預算編列、核撥等事項，由公路總局執行，爰閒置設施中央目的事業主管機關為交通部，並由公路總局確認設施使用情形。

- (二)如前所述，嘉義轉運中心自100年1月啟用後，前棟建物即閒置，後棟2樓內部空間亦未使用，惟公路總局未依上開活化推動方案規定，清查並掌握該轉運中心之使用狀況，嗣經媒體於101年11月間分別報導「轉運站前棟閒置多時」及「短程業者未進駐嘉市後站轉運中心空一半」等新聞，及國立臺灣師範大學兼任副教授姚瑞中於102年10月編著出版「海市蜃樓Ⅲ：台灣閒置公共設施抽樣踏查」，披露該轉運中心前棟1樓4席月台未出租，且前棟1、2樓及後棟2樓有閒置疑慮等情，始於102年11月12日提報交通部說明嘉義轉運中心閒置情形，並經行政院專案小組於同年12月23日納入列管追蹤。肇致嘉義轉運中心自100年1月啟用後閒置至102年12月納入列管止，近3年期間，行政院專案小組無法即時針對執行遭遇困難協調解決。

- (三)次查，行政院專案小組督導交通部(公路總局)定期檢討嘉義轉運中心辦理活化期間，因嘉義客運白河線與關子嶺線自102年2月起進駐前棟1席月台、後棟2樓公共空間自同年10月起活化為畫廊⁵，使得該轉運中心超過2年，月台之使用率達73%、室內空間使用率達99.79%，汽、機車停車場近3個月平均小時停車率分別為38.47-39.43%、46.55-52.89%，達到「車站、轉運站」「月台使用率達70%以上；室內空間使用率達70%以上」及「停車場」「一個月內平均小時停車率30%以上」之活化標準，且市府提出將規劃公車路網系統，並調整市區公車路線進駐，公告路線由各業者提出申請後，月台使用率將可達100%之活化措施，交通部(公路總局)遂於105年5月18日函請工程會提送行政院活化閒置公共設施督導會議審議後，自同年7月18日起解除列管。
- (四)市府後續雖已辦理「嘉義市區公車路網系統整體規劃」採購案，惟迄至107年11月始完成驗收並上網公告招商，雖有1家業者提出申請，尚仍須待嘉義市市區汽車客運審議委員會審議通過，並依公路法規定完成籌備事宜，方能開始營運，顯見市府未按原提報解除列管時之活化措施，完成公車路網系統規劃，及辦理市區公車路線調整與公告事宜，致105年7月解除列管迄今(108年3月)已2年餘，前棟4席月台仍持續閒置，且前棟1、2樓及後棟2樓室內空間仍屬低度使用；且公路總局於嘉義轉運中心解除列管後，未依前述活化續處作法相關規定，賡續追蹤活化成效並掌握前述前棟4席月台及室內空間持續閒置情形，即時輔導協助改善。

⁵ 據本院履勘發現，所謂「畫廊」，係於後棟2樓公共空間壁面懸掛展示畫作。

(五)綜上，公路總局未能掌握嘉義轉運中心啟用後即閒置之情形，經媒體報導後，始於102年11月提報交通部說明，並經行政院專案小組於同年12月納入列管追蹤，消極懈怠致斲傷政府形象；嗣於解除列管後，復未督促市府積極改善，致未能掌握該轉運中心前棟及後棟2樓室內空間持續閒置情形，即時輔導協助改善，亦有未當。交通部並應轉飭所屬公路總局，積極協助市府協調縣公車處營運之市區公車進駐，以提高嘉義轉運中心月台使用率，俾進一步帶動人潮，活化該轉運中心內部空間。

綜上所述，嘉義市政府遲未依投資契約約定，成立「嘉義市先期交通轉運中心」營運績效評估委員會並完成年度評估，復未依促進民間參與公共建設法增訂條文規定，每年至少辦理1次營運績效評定，任令該轉運中心部分委外營運項目績效欠佳情事持續多年仍未能解決，顯未善盡履約管理及督導之責，核有怠失；又，交通部公路總局亦未能掌握該轉運中心啟用後即閒置之情形，經媒體報導後，始提經行政院活化閒置公共設施專案小組列管追蹤，消極懈怠致斲傷政府形象，嗣於解除列管後，復未掌握該轉運中心前棟及後棟2樓室內空間持續閒置情形，即時輔導協助改善，亦有疏失，爰依監察法第24條規定提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：章仁香

林雅鋒

仇桂美